

# De ombudsfunctionaris personeel als haarlemmerolie?

Job van Luyken

Per 1 juli 2021 zijn alle universiteiten verplicht een ombudsfunctie voor het personeel te hebben. Maar is de cao-afspraken op de juiste gronden gemaakt, vraagt ombudsman aan de TU Delft Job van Luyken zich af. De verschillen tussen een ombudsman en een vertrouwenspersoon zijn onvoldoende bekend, waardoor het genezen van allerhande problemen rondom ongewenst gedrag nu op het bord van die nieuwe ombudsfunctionaris komen te liggen. Terwijl daar de vertrouwenspersoon voor is.

**O**p de kop af zes jaar nadat Paul Herfs en Sytse Teppema in dit blad pleitten voor het instellen van een ombudsman personeel in het hoger onderwijs is de realisatie daarvan weer een stapje dichterbij gekomen: alle Nederlandse universiteiten moeten per 1 juli aanstaande een ombudsfunctie ten behoeve van het personeel ingericht hebben.<sup>1</sup> Ik juich de brede invoering van ombudsfunctionarissen bij de universiteiten van harte toe. Zij zijn het onafhankelijke en onpartijdige loket waarbij personeel van de universiteit met rechtspositionele klachten terecht kan. Tegelijkertijd heb ik ook zorgen over de positionering en de verwachtingen die zijn gecreëerd in de discussies over de bijdrage die de ombudsfunctionaris zou kunnen leveren aan een veiliger werkomgeving binnen de universiteiten.

## Achtergrond

Bij de universiteiten waar nog geen ombudsfunctie was, of waar uitsluitend een ombudsman voor studenten werkzaam was, bleek het enthousiasme lange tijd niet erg groot om een ombudsfunctie in te richten voor het personeel. En nog steeds is niet iedere universiteit even gelukkig met de uit de CAO Universiteiten 2020 voortvloeiende verplichting om uiterlijk 1 juli 2021 een ombudsfunctie personeel in te richten. Want waarom zou je in hemelsnaam

nóg een loket toevoegen aan de al bestaande hulplijnen voor personeel? Zo was de vraag in welke behoefte de ombudsfunctie voorziet en ook hoe de positionering is ten opzichte van de vertrouwenspersoon.

Ondanks de vele hulplijnen zijn de bestuurders in de praktijk niet in staat gebleken om altijd gehoor te geven aan en adequate actie te ondernemen op klachten van medewerkers en studenten. Klachten in het kader van een onredelijke behandeling door een persoon of afdeling van de universiteit, perikelen rondom exit-, doorstroom- of re-integratietrajecten, samenwerkings- en beoordelingsproblemen, enzovoort. Alleen een onafhankelijke, onpartijdige ombudsman die 'boven' de partijen staat, die kan adviseren, bemiddelen en onderzoeken, kan soelaas bieden bij het vinden van oplossingen die voor beide partijen acceptabel zijn en waarmee voorkomen wordt dat het probleem juridiseert en wellicht voor een rechtbank moet worden uitgevochten.

Het is aan de vakbonden en de universitaire medezeggenschapsraden te danken dat er is besloten om een pilot te starten bij vier universiteiten. Bij de opstelling van de bonden speelde een aantal ernstige incidenten van grensoverschrijdend gedrag op universiteiten een belangrijke rol. Mede op basis van de positieve tussentijdse en eindevaluaties van de pilot, de goede ervaringen

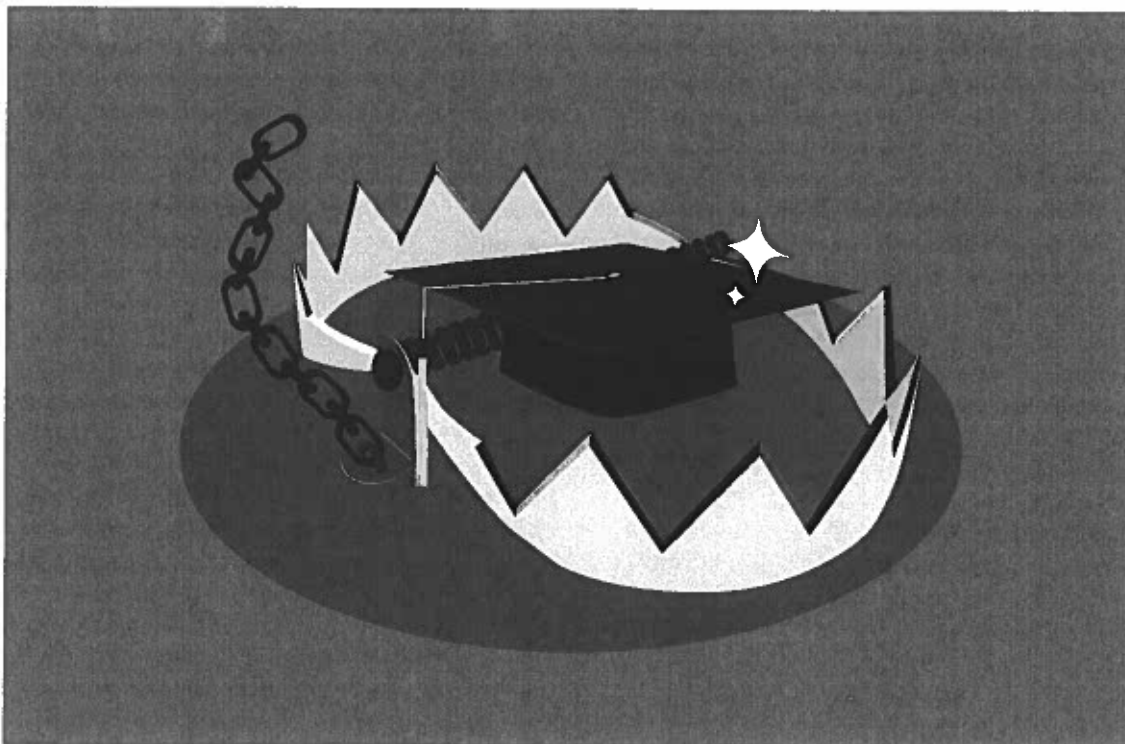
bij de Universiteit Utrecht en de Vrije Universiteit Amsterdam én een zetje vanuit de politiek is door werkgevers en werknemersorganisaties in de cao van het afgelopen jaar afgesproken dat bij iedere universiteit een ombudsfunctie wordt ingericht.<sup>2</sup>

### Goed nieuws toch?

Op zich is dit natuurlijk heel goed nieuws. Maar als je kennisneemt van de discussies en stukken voorafgaand aan het besluit dan is het opvallend dat veel mensen er klakkeloos van uitgaan dat ongewenst gedrag het (belangrijkste) aandachtgebied is van de ombudsfunctie, alsof de ombudsfunctionaris een eerstelijnsfunctie is. Want, hoewel een wijdverbreid misverstand, dat is niet het geval. De motie van Meenen verzoekt bijvoorbeeld de regering in 2019 om met allerlei partijen te bespreken hoe de ombudsfunctie versneld in de wetenschap ingevoerd kan worden 'vanwege de zeer verontrustende signalen en onderzoeken die er over de sociale veiligheid van universiteitsmedewerkers zijn, zoals pesterijen, machtsmisbruik en scientific harassment en omdat medewerkers er baat bij hebben als zij een onafhankelijke ombudsfunctie met informatierecht en onderzoeksbevoegdheid kunnen raadplegen.'<sup>3</sup> Minister van Engelshoven van Onderwijs (OC&W) borduurt daar op door. In haar brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van deze motie consta-

teert de minister dat er mede onder invloed van de #MeToo-beweging ook binnen de wetenschap steeds meer casussen van intimidatie en wan-gedrag aan het licht zijn gekomen.<sup>4</sup> En dat daarmee niet de sociaal veilige haven en inclusieve omgeving wordt geboden die hooggekwalificeerde wetenschappers aantrekt en behoudt. De minister stelt dat zowel de ombuds- als vertrouwensperso-nen bijdragen aan een systeem waar intimidatie gevolgen heeft voor de daders, naast het bieden van een vangnet voor slachtoffers. Tot slot spreekt de minister uit veel vertrouwen te hebben in de ombudsfunctionarissen en dat zij adequaat kunnen reageren op wangedrag.

De *Code goed bestuur universiteiten* van de vereniging van universiteiten VSNU is eind 2019 opge-frist. Hierin geven bestuurders en toezichthouders in negen algemene principes invulling aan goed bestuur. In die principes wordt gesproken over het realiseren van een veilige werkomgeving voor studenten en medewerkers. Een prominente rol voor een veilige en inclusieve cultuur is wegge-legd voor alle bestuurders binnen de universiteit. Voor het realiseren van een veilige werkomgeving waarin medewerkers en studenten zich kunnen ontplooiën en professioneel kunnen ontwikkelen moeten zij zonder risico voor hun positie (vermoe-dens van) misstanden of zorgen over integriteit kunnen melden. De code schrijft voor dat de



universiteit in ieder geval zal zorgdragen voor een klachtenregeling, een klokkenluidersregeling en voor minimaal één goed vindbare (!) vertrouwenspersoon of ombudsfunctionaris die direct rapporteert aan het college van bestuur.

Ook hier wreekt zich dat er een bijna onuitwisbare verwarring bestaat rondom taken en bevoegdheden van enerzijds de ombudsfunctionaris en anderzijds de vertrouwenspersoon. In de *Evaluatie universitaire ombudsfunctie* staat een handig overzicht van de typering van beide functies waaruit duidelijk blijkt dat de functies complementair zijn.

## Ongewenst gedrag valt in het domein van de vertrouwenspersoon

De minister van OC&W spreekt recent nog in haar update aan de Tweede Kamer over de invulling van de universitaire ombudsfunctie, wederom over sociale (on)veiligheid in de zin van seksuele intimidatie en wangedrag.<sup>5</sup> En, zo meldt zij in dezelfde brief, geeft het landelijk kader voor invulling voor de ombudsfunctie 'vorm en richting aan de kwaliteiten waaraan een ombudsfunctie moet voldoen om op een effectieve manier bij te dragen aan een meer toereikend systeem voor de aanpak van ongewenst gedrag.'

'De ombudsfunctie is het sluitstuk van de zorgstructuur en op basis van structureel advies van beleidsverbetering' staat in de *Evaluatie universitaire ombudsfunctie* die daarmee de rol best helder omschrijft. Maar bij de bespreking van dit rapport wordt door velen ongewenst gedrag toch weer als aandachtspunt voor de ombudsfunctie benoemd. Universiteiten, maar ook de politiek worstelen met de aanpak van ongewenst gedrag aan Nederlandse universiteiten. Ze lijken niet te beseffen dat ongewenst gedrag eigenlijk niet thuishoort in de portefeuille van de ombudsfunctionaris, maar in die van vertrouwenspersoon ongewenst gedrag. Dat aanwezigheid van vertrouwenspersonen ongewenst gedrag overigens ook zeker geen garantie is voor het uitblijven van incidenten blijkt uit de kwesties die recent speelden aan de Universiteit van Amsterdam en aan de Universiteit Utrecht. Ondertussen hebben sector en politiek wel hoge verwachtingen over de inzet van de ombudsfunctionaris bij het adresseren van ongewenst gedrag. Hun hoop is dat de ombudsfunctie kan bijdragen aan een veiliger werkklimaat, door ongeregelde, misstanden of persistent ongewenst gedrag voor het voetlicht

te brengen en aan de kaak te stellen. Ik denk dat deze verwachtingen onrealistisch zijn en gestoeld op een misvatting ten aanzien van de rol van een ombudsfunctionaris.

### Hoe zit het dan?

De *Regeling pilot ombudsman personeel TU Delft*, op basis waarvan ik mijn werk doe, is een prima leidraad en volstrekt helder over het doel en de rol van een ombudsfunctionaris: 'Doel is een laagdrempelige voorziening te creëren voor medewerkers om voor een probleem dat op de werkvloer ontstaat en dat tot een vraag, dilemma of conflict kan leiden, een passende mogelijkheid te bieden voor een onafhankelijk en onpartijdig advies, bemiddeling of onderzoek. Het gaat hierbij om situaties van medewerkers over hun inziens onjuiste of onbillijke behandeling door personen of organen van de universiteit.'

Deze omschrijving sluit naadloos aan bij de definitie van de ombudsman personeel zoals Sytske Teppema en Paul Herfs deze in hun *Handboek Ombudsman Personeel Hoger Onderwijs* formuleren: 'een onafhankelijke, onpartijdige adviseur bij rechtspositionele problematiek. Laagdrempelig en snel reagerend staat hij tussen partijen, adviseert en bemiddelt hij'.<sup>6</sup> De ombudsfunctionaris staat weliswaar aan het eind van de interne escalatieladder maar is ook gericht op het zo vroegtijdig mogelijk ingrijpen in problematische situaties waardoor herstel van de verhoudingen nog mogelijk is. Het werken onder ambtsgeheim en het garanderen van vertrouwelijkheid zorgt voor een lage drempel, zo stellen zij en in de praktijk klopt dat ook.

Ongewenst gedrag, zoals (seksuele) intimidatie, discriminatie, pesten en machtsmisbruik, valt in het domein van de vertrouwenspersoon. Deze moet verontrustende trends en signalen delen met het bestuur dat vervolgens kan (en moet!) besluiten om of zelf of door een andere instantie die signalen te laten onderzoeken. De medezeggenschapsorganen en de raad van toezicht moeten erop toezien dat het bestuur haar rol als hoeder van sociale veiligheid goed vervult en die signalen ook snel en adequaat adresseert en gewenst en ongewenst gedrag hoog en zichtbaar op de agenda heeft staan.

Het onderzoek van het Landelijk Netwerk Vrouwelijke Hoogleraren benoemt een zestal vormen van ongewenst gedrag.<sup>7</sup> Een daarvan is wetenschap-

pelijke sabotage dat in het rapport als volgt wordt omschreven: 'Dit zijn ongewenste gedragingen die specifiek zijn voor de academische wereld zoals iemand onzichtbaar maken (bijv. ontkennen auteurschap), weigeren om iemand promotie te geven (bijv. door een leerstoel te annuleren), de toegang tot ruimtes, documenten, objecten of informatie blokkeren, mensen bestempelen als incompetent ten opzichte van collega's (bijv. tegenover selectiecommissies), en het fysiek of financieel vernietigen van iemands onderzoeksproject (bijv. het vernietigen van onderzoeksgegevens).' Vaak gaat dit samen met andere vormen van ongewenst gedrag. Op het moment dat dergelijk ongewenst gedrag zich voordoet, al dan niet in een patroon, zie ik nadrukkelijk de toegevoegde waarde van een ombudsfunctionaris. Deze kan daar direct op inspringen en ook zijn onderzoeksbevoegdheid inzetten om het probleem in kaart te brengen en te adviseren over de te nemen maatregelen op korte en lange termijn. Maar alle andere vormen van ongewenst gedrag zijn en blijven toch echt primair het domein van de vertrouwenspersoon.

## De hoofdtaak van een ombudsfunctionaris is het voorkomen van escalatie van klachten

### Conclusie

Hebben sceptici van een ombudsfunctie dan gelijk en is deze functie overbodig? Neen. Natuurlijk kan en moet een ombudsfunctionaris in diens rol ook misstanden adresseren en onderzoeken. En natuurlijk komt hij ook wel degelijk toetsend en adviserend in beeld als blijkt dat de primair verantwoordelijken en/of de bestaande hulpstructuren het laten afweten bij de aanpak van ongewenst gedrag. De onpartijdigheid en onafhankelijkheid van een ombudsfunctionaris kan daarbij helpen. Maar dat is niet diens hoofdtaak. Die is namelijk het voorkomen van escalatie van klachten. Want het is niet alleen ongewenst gedrag conform de Arboret dat de sociale veiligheid bepaalt. Ook het opportunistische gebruik, misbruik of niet gebruiken van regelingen en procedures, willekeur in besluiten in gelijksoortige gevallen, het niet gebruikmaken van discretionaire bevoegdheden die er juist zijn voor de uitzonderlijke situaties, de angst voor gezichtsverlies en precedentes die voorkomen dat volkomen logische stappen niet worden gezet:

allemaal zaken waardoor mensen in een voor hen onmogelijke, soms kafkaïaanse situatie komen en blijven en die ook een bron van onveiligheid binnen de setting van een universiteit vormt.

Het invoeren van een zero-tolerancebeleid voor ongewenst gedrag en het handhaven daarvan in combinatie met goed opgeleide en zichtbare vertrouwenspersonen en een daadkrachtig optredend bestuur dat in woord en daad openheid, inclusiviteit en diversiteit uitdraagt en handhaaft zullen in mijn ogen meer en sneller bijdragen aan het zorgen en borgen van een veilige werkomgeving, zoals velen dat – terecht! – willen zien, dan sec de inzet van een ombudsfunctionaris.

Een ombudsfunctionaris personeel is bij de uitoefening van zijn functie dus niet de veronderstelde haarlemmerolie voor het genezen van allerhande problemen rondom ongewenst gedrag maar eerder de smeeroolie voor een lerende organisatie. Dit geldt des te meer als sociale veiligheid 'eng' gedefinieerd wordt in termen van ongewenst gedrag. En dat is toch een iets andere rol dan menig een voor ogen heeft bij de invoering van deze functie per 1 juli 2021. Het zou goed zijn als de verwachtingen wat dat betreft getemperd worden om teleurstellingen te voorkomen en dat het kind met het badwater wordt weggegooid na de volgende evaluatie van de functie.

### Noten

1. Paul Herfs & Sytske Teppema, 'De Ombudsman Personeel in het hoger onderwijs: een onbetwiste aanwinst', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2015/1.
2. Zie over de evaluaties Paul Herfs, 'Ombudsfunctionaris bij universiteiten. De eerste voorlopige resultaten van een pilot', *Tijdschrift voor Klachtrecht*, 2020/1 en Sean Stevenson & Deborah van den Berg, *Evaluatie universitaire ombudsfunctie*, Den Haag: SoFoKles 2020.
3. *Kamerstukken II* 2018/19, 29338, nr. 201.
4. *Kamerstukken II* 2019/20, 29338, nr. 212.
5. *Kamerstukken II* 2020/21, 29338, nr. 240.
6. Sytske Teppema & Paul Herfs, *Handboek Ombudsman Personeel Hoger Onderwijs*, Rotterdam: Brave New Books 2014.
7. Marijke Naezer, Marieke van den Brink & Yvonne Benschop, *Harassment in Dutch academia. Exploring manifestations, facilitating factors, effects and solutions*, Utrecht: Landelijk Netwerk Vrouwelijke Hoogleraren 2019.

Mr. J. R. H. M. van Luyken is ombudsman personeel bij de Technische Universiteit Delft.